

Santiago, seis de julio de dos mil diecisiete.

Vistos:

En estos autos Rol N° 45.807-2016 seguidos ante el Segundo Tribunal Ambiental, por sentencia de diecisiete de junio de dos mil dieciséis, escrita a fojas 113, se rechazó la reclamación deducida por Luis Fernando Maturana Crino en contra de la Resolución Exenta N°1307/2015 de 30 de septiembre de 2015, emitida por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que negó lugar a admitir a trámite la solicitud de invalidación de la reclamante en contra de la Resolución Exenta N°725/2013, dictada por la misma autoridad ambiental, el 14 de agosto del año 2013.

En contra de dicha sentencia, el reclamante interpuso recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que el arbitrio de nulidad sustancial se endereza a denunciar la infracción de los artículos 53 de la Ley N°19.880 y 7 de la Constitución Política de la República, en tanto, a su parecer, el fallo recurrido se excusa de ejercer una potestad invalidatoria que la Carta Fundamental impone ante la evidencia de existir en la resolución N°725/2013 una nulidad de derecho público. Agrega que si el acto nulo tuvo efectos el día 2 de septiembre de 2013 y, en consecuencia, a la fecha de la



solicitud de invalidación restaban 15 días para el vencimiento de los 2 años que autoriza el artículo 53 de la Ley N°19.880, no se comprende el motivo por el cual el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante SEA) resolvió en 45 días, sin disponer de dicho término para evaluar el fondo de la petición y, en su lugar, la denegó por estimar que el tiempo no resultaba suficiente. Tampoco es comprensible, en concepto del recurrente, la razón por la cual el Tribunal Ambiental validó dicha actuación a través de la sentencia impugnada.

Asevera que el plazo de 2 años dispuesto en el artículo 53 ya citado no es uno de caducidad de la potestad invalidatoria de la autoridad administrativa. En este sentido, el vencimiento de tal término no extingue la facultad de invalidación, toda vez que estimarlo así deja al arbitrio del órgano determinar la anticipación con que debe iniciarse el procedimiento, circunstancia que no resulta admisible. En razón de lo anterior, comenzando el proceso de invalidación a través de la petición presentada oportunamente, a lo menos debe entenderse suspendido el plazo legal señalado.

Como motivación adicional, agrega el recurrente que la limitación del tantas veces mencionado artículo 53 no era susceptible de ser aplicada en la especie, toda vez que lo impugnado es un acto viciado que adolece de nulidad de



derecho público, esto es, una ineficacia que resulta imprescriptible e insubsanable por expreso mandato constitucional.

Segundo: Que, en cuanto a la influencia que los señalados vicios tuvieron en lo dispositivo del fallo, afirma el recurrente que ella es sustancial, toda vez que si se hubiesen aplicado correctamente las disposiciones que se dan por infringidas, se habría acogido la reclamación, a lo menos en lo relativo a la admisibilidad de la solicitud de invalidación.

Tercero: Que con el objeto de poder alcanzar un entendimiento adecuado del asunto sometido al conocimiento de esta Corte, resulta útil reproducir cronológicamente los hechos que dan origen a la solicitud de invalidación que ha sido denegada. Así:

1. Por Resolución Exenta N°053 de 11 de junio del año 2012, la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Los Ríos, califica ambientalmente de manera desfavorable el proyecto denominado "Piscicultura Río Calcurrepe" del titular Agrícola Sichahue Limitada, consistente en la construcción y operación de instalaciones para cultivar 280 toneladas por año de salmónidos en estanques y galpones, incluyendo infraestructura al efecto, situadas en un predio de 3 hectáreas, en la ribera norte del Río Calcurrepe, comuna de Futrono, Región de Los Ríos.



2. El 25 de julio del mismo año, Agrícola Sichahue Limitada, deduce recurso de reclamación, el que es acogido a través de la Resolución Exenta N°0725/2013 de 14 de agosto del mismo año, emitida por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental. En consecuencia, se reemplaza lo resolutivo del acto administrativo anterior y se califica ahora el proyecto de forma favorable.

Esta resolución fue publicada en la página web del SEA el día 2 de septiembre de 2013.

3. El día 13 de agosto de 2015 Luis Fernando Maturana Crino, solicita ante el SEA la invalidación de la Resolución Exenta N°0725/2013, alegando, en síntesis, que ella se encuentra viciada de nulidad de derecho público, en tanto fue dictada por autoridad competente, pero fuera del plazo fatal contenido el inciso final artículo 20 de la Ley N°19.300, contados desde la interposición del recurso, transgrediendo de esta forma los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República.

Fundamenta su petición en lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N°19.880 que confiere a la Administración la facultad de invalidar de oficio o a petición de parte los actos administrativos contrarios a derecho.

4. Por Resolución Exenta N°1307/2015 de fecha 30 de septiembre de 2015, la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental negó lugar a admitir a trámite la



solicitud de invalidación detallada en el numeral anterior, motivada en que el plazo con el que cuenta la autoridad administrativa para ejercer la potestad invalidatoria es de dos años desde la notificación del acto, independientemente de si ella se ejerce de oficio o a petición de parte. En el caso concreto, ella podría haberse ejercido hasta el día 14 de agosto de 2015, de manera que la presentación de la solicitud lo fue un día hábil antes del vencimiento del plazo, impidiendo iniciar el procedimiento, dictar la resolución y proceder a su notificación sin exceder el término legal. Por tanto, resuelve que operó, dentro del plazo previsto, la caducidad de la potestad invalidatoria contenida en el artículo 53 de la Ley N°19.880.

Cuarto: Que, en contra de esta última decisión, se dedujo recurso de reclamación sustentado en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, explicando el actor, en primer término, que la notificación de la resolución cuya invalidación se solicitó es de fecha 2 de septiembre de 2013, la cual se incluyó en el expediente electrónico y llegó a conocimiento de los terceros que no formaron parte del procedimiento administrativo respectivo. De esta forma, no se entiende la razón por la que la autoridad administrativa se tomó 45 días únicamente para señalar el vencimiento de los 2 años dispuestos por el artículo 53 de la Ley N°19.880.



Agrega que el plazo de la norma citada no puede ser de caducidad de la potestad invalidatoria, razón por la cual, presentada la solicitud, debe entenderse que a lo menos ha operado la suspensión del plazo en curso. De otra forma, se dejaría al arbitrio de la autoridad la determinación del plazo de anticipación necesario para el inicio del procedimiento administrativo. A lo anterior se añade el hecho de que la resolución cuya invalidación se pide se encuentra viciada de nulidad de derecho público, defecto que es imprescriptible e insubsanable, de manera que correspondía que fuera invalidada por la administración.

Quinto: Que la sentencia recurrida rechazó el reclamo, sobre la base de calificar la reclamación del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, como una acción de carácter general y residual respecto de una resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo ambiental, tratándose de una impugnación distinta a la del artículo 53 inciso 3° de la Ley N°19.880. La legitimación activa para interponer esta reclamación está en el artículo 18 N°7 de la Ley N°20.600, que la concede a quien hubiese solicitado la invalidación administrativa y adicionalmente, al directamente afectado por la resolución.

Respecto de la fecha de notificación de la resolución cuya invalidación se pide, expresa el fallo que no puede considerarse que la reclamante - tercero ajeno al



procedimiento de evaluación ambiental - hubiera tomado conocimiento de la respectiva resolución en una fecha previa a la de su publicación, debiendo concluirse necesariamente que el plazo debe contarse a partir del día siguiente a la publicación de la resolución en la página web del SEA, esto es, desde el día 3 de septiembre de 2013 hasta el 2 de septiembre de 2015. Por ello, se concluye que la reclamante presentó la solicitud de invalidación a 15 días hábiles administrativos de que se venciera el plazo de dos años.

Con lo anterior, teniendo en consideración que el plazo de 2 años del artículo 53 de la Ley N°19.880 no se suspende ni se interrumpe por la presentación de la solicitud de invalidación, toda vez que se trata de un término de caducidad y no de prescripción, es forzoso concluir que los 15 días hábiles administrativos que restaban para el cumplimiento de los dos años, no resultaban suficientes para llevar adelante el procedimiento en forma legal, motivo por el cual se rechaza el reclamo.

Sexto: Que, en consecuencia, la cuestión jurídica que corresponde dilucidar en esta sede se refiere a la oportunidad en que el que denominaremos "*tercero absoluto*", esto es, quien no detenta la calidad de titular del proyecto ni tampoco la de una persona natural o jurídica



cuyas observaciones no hayan sido consideradas en el procedimiento de, evaluación ambiental - a quienes llamaremos, para efectos del orden en la exposición "*terceros participantes*" - debe presentar su solicitud de invalidación y la naturaleza del término destinado a ello, a fin de determinar si el acto administrativo invalidatorio debe ser perentoriamente dictado dentro del término de 2 años o basta poner atención en la fecha en que se interpone la solicitud, aunque la oportunidad en que ella se resuelva exceda el plazo citado.

Asentado lo anterior, basta señalar que los lineamientos generales de la acción regulada en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600 ya han sido fijados por esta Corte a propósito de anteriores pronunciamientos en los cuales se ha asentado como doctrina predominante que: "*Es ante esa jurisdicción especial y por esa vía entonces donde debe instarse por la invalidación de una resolución de calificación ambiental*" (Corte Suprema, 29 de Abril de 2014, Rol N° 2892-2014, Considerando 7°). Se trata, entonces, precisamente de la acción apta para dirigirse contra la resolución que se pronuncia sobre la solicitud de invalidación, tanto aquella que la acoge como también la que le niega lugar, convirtiéndose en un verdadero reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental,



debiendo ejercerse siempre previo agotamiento de la vía administrativa.

Tal vía administrativa, como se verá a continuación, está relacionada con la petición fundada en el artículo 53 de la Ley N°19.880.

Séptimo: Que el artículo 17 de la Ley N°20.600, fija la competencia de los Tribunales Ambientales, señalando en su N°8 que ellos conocerán *"de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución"*.

"Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos".

"Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración"



del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación”.

“En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la [ley N° 19.880](#) una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.

Por su parte, los numerales 5° y 6° a que se refiere la norma transcrita, dicen relación con las siguientes materias: 5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso”.

“6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con



lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso”.

Octavo: Que la remisión que el artículo 17 N°8 hace a la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N°19.880 resulta de la mayor importancia. En efecto, la Ley N°20.600 impide solicitar la invalidación administrativa al titular del proyecto (artículo 17 N°5) y a los terceros participantes (artículo 17 N°6), pero no la excluye para el tercero absoluto (artículo 17 N°8) según lo ha analizado la más autorizada doctrina, entre otros, Javier Millar Silva, “*La potestad invalidatoria en el derecho chileno*”, Tesis Doctoral Universidad de Chile; y Jorge Reyes Riveros “*Invalidación y nulidad de los actos administrativos y otros estudios*”, Editorial Lexis Nexis, 2° edición, 2004.

Lo anterior resulta de toda lógica puesto que los dos primeros gozan de acciones propias para efectos de impugnar la Resolución de Calificación Ambiental, contenidas en los artículos 20 y 29 de la Ley N°19.300, cuerpo legal que no contiene referencia alguna a la posibilidad de que la misma resolución sea impugnada por un tercero absoluto.



De lo expuesto pueden extraerse dos conclusiones.

La primera consiste en que la acción propia del tercero absoluto que desee impugnar la Resolución de Calificación Ambiental es, a falta de un recurso especial y considerando que la Ley N°20.600 no la excluye expresamente, la invalidación del artículo 53 de la Ley N°19.880, facultad que puede ejercerse tanto de oficio como a petición de parte.

No obstante, corresponde formular una salvedad en cuanto a la posibilidad de impugnación del acto administrativo que deniegue esa solicitud de invalidación, toda vez que el inciso final del citado artículo 53 dispone que *"El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia en procedimiento breve y sumario"*, mientras que el artículo 17 N°8 concede a los Tribunales Ambientales competencia para conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación, esto es, sin distinguir si ella acoge o rechaza la solicitud. La antinomia es sólo aparente, puesto que criterios de especialidad y temporalidad, a la luz de la supletoriedad contemplada artículo 1 de la Ley sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, hacen imperativo preferir la acción amplia otorgada por la Ley N°20.600. En otras palabras, la interpretación armónica de ambas normas permite concluir



que el acto administrativo que resuelve una solicitud de invalidación del artículo 53 de la Ley N°19.880 es impugnabile solamente cuando acoge la invalidación, salvo que el acto viciado sea uno de naturaleza ambiental, en cuyo caso será también reclamable aquel que niegue lugar a la invalidación.

La segunda conclusión se relaciona con el plazo dentro del cual puede solicitarse la invalidación.

Ya se adelantó que el titular del proyecto y los terceros participantes disponen de las acciones de los artículos 20 y 29 de la Ley N°19.300, respectivamente, las cuales deben ser deducidas dentro del plazo de 30 días contados desde la notificación de la resolución recurrida, por disposición expresa del primero de los preceptos citados. Sin embargo, el tercero absoluto, como potencial litigante pasivo, goza de un término sustancialmente mayor para su solicitud de invalidación, cual es el de 2 años contados desde la notificación o publicación del acto, según lo estatuye el artículo 53 de la Ley N°19.880.

Lo anterior resulta razonable si se considera que tanto el titular del proyecto como los terceros participantes han tenido la oportunidad, durante el procedimiento administrativo, de interiorizarse del contenido de la Declaración o el Estudio de Impacto Ambiental, sus aclaraciones, rectificaciones o



ampliaciones, los permisos sectoriales y, finalmente, las condiciones o exigencias impuestas por la autoridad que lo califica favorablemente, materias que solamente llegan a conocimiento del tercero absoluto una vez que se publica la Resolución de Calificación Ambiental, justificando que se le entregue un plazo mayor para impugnarla.

Noveno: Que asentado, por tanto, que el plazo de que dispone el tercero absoluto para solicitar la invalidación de la resolución que realiza una calificación ambiental favorable en relación a un proyecto de cuya tramitación no ha participado, es de 2 años, según lo dispone el artículo 53 de la Ley N°19.880, corresponde referirse a la forma y oportunidad en que debe plantearse la petición.

Décimo: Que el tantas veces citado artículo 53 de la Ley N°19.880 dispone en su inciso primero que *"La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto"*.

De acuerdo a la doctrina, se trata de un plazo de caducidad. Es así como se ha señalado que *"la Administración no puede ejercer su potestad invalidatoria al haber transcurrido el plazo que la ley estableció para ello. No se trata de un plazo de prescripción adquisitivo de un derecho, sino que es de caducidad en el ejercicio del*



poder de la Administración respecto de un acto administrativo particular. Como se expuso antes, ello no obstaría a que la Administración accionara la nulidad de su propio acto ante los tribunales de justicia” (Jorge Bermúdez Soto, El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la Potestad Invalidatoria, en Revista de Derecho, Vol. XVIII, N° 2, Valdivia, diciembre de 2005, pp. 83- 105).

Por su parte, la Contraloría General de la República en sus dictámenes ha reforzado la misma idea, indicando que “se debe consignar que el artículo 53, inciso primero, de la ley N° 19.880, prescribe que la autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar un acto contrario a derecho, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde su notificación o publicación, lapso que, según el criterio contenido en el dictamen N° 18.353, de 2009, de esta procedencia, entre otros, es de caducidad, de modo que no se interrumpe ni se suspende por la interposición de reclamos durante su vigencia.”

“Así, entonces, dado que en la caducidad sólo se atiende al hecho objetivo del paso del tiempo, cabe colegir que para ejercer la referida potestad invalidatoria, es necesario que el estudio de la existencia del posible vicio de legalidad, la acreditación de que el acto es contrario a derecho y, por ende, la decisión de dejarlo sin efecto, se



produzcan dentro del mencionado término, como se expresó en el dictamen N° 19.014, de 2015, de esta procedencia" (Ord. N°13/2016 de 4 de enero de 2016. Idéntico criterio se contiene, a modo ejemplar en Ord. N°12/2016, de 5 de enero de 2016; Ord. N° 5966/2016, de 22 de enero de 2016; Ord. N° 21448/2016, de 21 de marzo de 2016; Ord. N° 24585/2016, de 1° de abril de 2004 y Ord. N° 21446/2016, de 21 de marzo de 2016, entre otros).

Undécimo: Que, sin embargo, en esta materia corresponde hacer una distinción, en tanto el artículo 53 de la Ley N°19.880 contempla que la invalidación puede declararse de oficio o a petición de parte.

Observando la historia de este precepto, en el primer proyecto se contemplaba la invalidación como una facultad de la Administración que podía ejercerse dentro del plazo de 4 años siguientes a la notificación o publicación del acto administrativo. Motivos de certeza jurídica y la preocupación de los parlamentarios que estimaron que la invalidación constituye una facultad privativa de los Tribunales de Justicia, llevaron posteriormente a reducir dicho término a 2 años, limitar la facultad solamente a los casos de constatarse una ilegalidad y "A sugerencia del H. Senador señor Viera-Gallo, se agregó en el inciso primero del artículo 52 de la proposición del Ejecutivo, una norma que dispone que la invalidación debe proceder 'de oficio o



a petición de parte', admitiendo de este modo la posibilidad de que sea el administrado o interesado que advierta un vicio en la dictación del acto, el que tenga la iniciativa para que la Administración lo enmiende. Además, y también a proposición del mismo señor Senador, se condicionó la invalidación del acto a la previa audiencia del interesado". Asimismo, el senador Pérez indicó que "Es válido el argumento que planteó el ministro -quiero recogerlo, porque fue uno de los motivos que nos llevó a aprobar la indicación sobre los dos años-, en el sentido de que hoy la invalidación de los actos de la administración no está regulada. Incluso, hay casos en que se ha pedido por 20 ó 25 años a los tribunales de justicia. (...)" (Nuevo Primer Informe de Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, de 29 de septiembre de 2001, Cuenta en Sesión 01, Legislatura 345, Boletín N° 2594- 06, pp. 89-90).

Sobre la reducción del plazo, en la discusión en Sala se planteó por el Senador señor Becker respecto del artículo 53 que éste "faculta a la autoridad administrativa para invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, para lo cual, de acuerdo con el proyecto del Senado, tiene un plazo de cuatro años. En la Comisión se estimó que ese plazo era excesivo, ya que, a



pesar de que el acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los tribunales de justicia, el interesado permanecería durante cuatro años con una incertidumbre jurídica, pensando en que la administración en cualquier momento podría invalidar alguna de sus acciones. Por esa razón, se presentó indicación para reducir el plazo a dos años, la cual fue concordada con el Ejecutivo y aprobada en la Comisión. En verdad, el plazo de dos años tampoco nos satisface plenamente; pero pensamos que es mejor que cuatro plenos de incertidumbre jurídica. (...)" (Discusión en Sala, Senado, Legislatura 348, Sesión 68, de 16 de abril de 2003, Discusión general, pp. 349- 350, 353 y 370).

Que las ideas anteriores, plasmadas en la tramitación parlamentaria del artículo 53 de la Ley N°19.880, dan cuenta que la intención del legislador fue establecer un plazo acotado para que la Administración pudiese invalidar los actos administrativos respecto de los cuales advierta alguna ilegalidad. Ello permite concluir que para la Administración el plazo de 2 años efectivamente es un plazo de caducidad, esto es, agotado ese término, se extingue la facultad, impidiendo la dictación del acto invalidatorio y, que en caso de advertirse ilegalidades, ellas deberán ser discutidas en sede judicial.

No cabe duda que todo lo anterior tiene lógica cuando es la Administración quien, de oficio, anula sus propios



actos. Sin embargo, cuando el proceso invalidatorio nace a petición de parte, corresponde formular ciertos matices.

Duodécimo: Que la redacción del tantas veces citado artículo 53, cuando plantea que la autoridad administrativa podrá invalidar "*siempre que lo haga dentro de los dos años*" contados desde la notificación o publicación del acto, sugiere que es el acto administrativo invalidatorio el que debe dictarse dentro de ese plazo, sin que exista posibilidad de emitirlo válidamente una vez vencido ese término. Sin embargo, tal interpretación, cuando se trata de una invalidación solicitada por el administrado, produce ciertas consecuencias perniciosas.

En efecto, si se considera que el acto invalidatorio tiene un plazo fatal de dictación, surge de inmediato la interrogante de cuál debe ser la anticipación con que el administrado debe solicitar la invalidación. Ello, pues nos lleva a que corresponde abrir un procedimiento que debe comprender, a lo menos, el análisis de la admisibilidad de la solicitud, la dictación de la resolución que la acoge a tramitación, el traslado a los interesados, las notificaciones correspondientes, el plazo de audiencia y el análisis de eventuales oposiciones, para luego dictar la resolución final y notificarla conforme lo regula la Ley N°19.880 en su Capítulo II respecto del Procedimiento Administrativo, artículos 18 a 52. Si todas estas



actuaciones deben ejecutarse antes del vencimiento de esos dos años, entonces, el administrado en realidad no dispone del lapso completo, sino de aquel que resulte de deducir a los dos años la cantidad de días que el órgano administrativo respectivo considere que va a demorar el proceso. Por otro lado, en caso que la Administración estime que la solicitud de invalidación fue presentada oportunamente - esto es, con una anticipación que no es posible saber de antemano, sino que quedará entregada a la discrecionalidad del órgano - nada asegura al administrado que ella será resuelta dentro de los dos años, pues basta cualquier demora adicional, culpable o fortuita para hacer caducar la facultad cuyo ejercicio se pide.

En esta dirección, se ha planteado por la doctrina que *"tratándose de las solicitudes de invalidación presentadas por las personas respecto de las cuales la inacción de la Administración (dentro del plazo de los 2 años), privaría al particular de la posibilidad de retirar el acto del ordenamiento, contraviniendo el principio del nemo auditur propiam turpitudinem allegans. Sin embargo, estimamos que ello no es óbice para perseguir la responsabilidad administrativa del funcionario (por la dilación en la sustanciación del procedimiento invalidatorio) y reclamar en definitiva la ineficacia del acto en sede jurisdiccional"* (José Luis Lara Arroyo y Gonzalo Guerrero



Valle, Aspectos críticos de la Invalidación Administrativa en la Ley 19.880: Análisis en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia, en Revista de Derecho de la Escuela de Postgrado, Universidad de Chile, N° 1, (Santiago, diciembre 2011), pp. 17- 44). Sin embargo, tal solución - reclamar la ineficacia del acto en sede jurisdiccional - se dificulta en materia ambiental, pues implicaría privar al administrado del acceso al tribunal que naturalmente le corresponde al tratarse de la impugnación de un acto administrativo de carácter ambiental. En efecto, tal como ya se señaló, en los considerandos 5° y 7° precedentes la única acción contemplada para terceros absolutos en la Ley N°20.600 es la del artículo 17 N°8 que exige el agotamiento previo de la vía administrativa. En otras palabras, la admisibilidad de la acción contemplada por esta norma, entablada por un tercero absoluto respecto de quien la Administración haya declarado la imposibilidad de continuar con el procedimiento invalidatorio en razón de haber transcurrido el plazo de dos años, dependerá de si aquella resolución a la que se subordina, pueda o no calificarse como una "que resuelve" el procedimiento administrativo de invalidación, pues no es posible plantear ante el Tribunal Ambiental directamente tal petición.



Décimo Tercero: Que, ante tal dilema, pertinente resulta traer a colación la facultad de ampliación de los plazos contenida en el artículo 26 de la Ley N°19.880. Tal precepto dispone que *"La Administración, salvo disposición en contrario, podrá conceder, de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero"*.

"Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación, deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate".

"En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido".

La norma transcrita permite comprender que ante una petición de invalidación presentada por un tercero absoluto en relación a un acto de naturaleza ambiental, con una anticipación que lleve a concluir al órgano que no será posible dictar el acto terminal dentro de los dos años del artículo 53 de la Ley N°19.880, corresponde precisamente que la Administración ejerza de inmediato y de oficio su facultad de ampliación de plazos, gestión que deberá hacer a través de una resolución fundada precisamente en tal circunstancia, que lógicamente aconseja la extensión del lapso y no perjudica derechos de terceros, en tanto la



invalidación siempre deberá resolverse previa audiencia de los interesados ,según ha quedado expuesto.

En este orden de ideas, si bien la ampliación de plazos es una facultad administrativa, el sólo hecho de recibirse una solicitud que no se encuentra en condiciones de ser resuelta dentro del plazo legal hace imperativo su ejercicio, en tanto no se trata de una atribución meramente potestativa, sino de una que debe verificarse, si acaso se cumplen los presupuestos para ello.

La interpretación anterior es la única que permite conciliar la existencia de un plazo para la invalidación administrativa, el derecho del administrado a una tutela judicial efectiva - que, en materias ambientales hace imperativo el agotamiento de la vía administrativa - y la existencia de controles que permitan morigerar la discrecionalidad de los órganos administrativos e impedir que actos contrarios a derecho produzcan efectos jurídicos.

Tampoco se contrapone lo recién expuesto con el principio conservación del acto administrativo toda vez que, revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto, ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial. Subyacen a este principio de conservación otros principios generales del Derecho como la confianza legítima que el acto genera, así como la buena fe de los terceros, el respeto a los



derechos adquiridos y la seguridad jurídica. Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad, sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados. De esta forma, es precisamente el resguardo de esas garantías las que hacen imperativo que, ante un germen de ilegalidad de un acto administrativo, éste sea analizado para concluir si él se ajusta o no a derecho y, si el vicio resulta esencial, impedir que produzca efectos.

Décimo Cuarto: Que, en consecuencia, la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de 2 años contados desde la notificación o publicación, gatilla en la Administración la necesidad de realizar el análisis del tiempo que demorará la resolución de tal petición. De concluirse que ese lapso excederá el término legal, deberá dictarse una resolución fundada en que éste se amplíe, de manera de darle adecuada resolución, siempre con la limitación del artículo 27 de la Ley N°19.880 que consagra un término de seis meses como límite para la duración del procedimiento administrativo.

Décimo Quinto: Que, en el caso concreto, la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N°0725 de 14 de agosto de 2013, publicada el 3 de septiembre del mismo año, fue presentada al Servicio de Evaluación Ambiental el 13 de agosto de 2015, en circunstancias que el término de 2 años



del artículo 53 de la Ley N°19.880 vencía a la medianoche del día 2 de septiembre del mismo año. En consecuencia, restaban 15 días hábiles administrativos antes de que operara la caducidad.

Esta situación hacía imperativo el ejercicio de la facultad de ampliación de los plazos, que permitiera al Servicio de Evaluación Ambiental emitir un pronunciamiento de fondo sobre el vicio de nulidad que estaba siendo planteado por el administrado. Por el contrario la autoridad ambiental se excusa de resolver la petición sobre la base de haber caducado la potestad invalidatoria, en circunstancias que su ejercicio fue requerido antes que operara la extinción, que se verificó solamente por la omisión del órgano en ampliar el plazo de resolución.

Décimo Sexto: Que el fallo recurrido, al rechazar el reclamo, confirmando el criterio administrativo al estimar que la anticipación de la presentación hacía imposible llevar adelante el procedimiento invalidatorio en forma legal y que de ello derivaba necesariamente en la inadmisibilidad de la solicitud, comete un yerro que implica una errónea interpretación y aplicación de los artículos 53 y 26 de la Ley N°19.880 y que ha influido sustancialmente en lo decisorio toda vez que, de haberse dado correcta aplicación a tales preceptos se habría acogido la reclamación y, consecuentemente, dejado sin



efecto la Resolución Exenta N°1307/2015, disponiendo en su lugar acoger a tramitación la solicitud de invalidación formulada en sede administrativa. Por estas razones y consideraciones, el recurso de nulidad sustancial deducido será acogido, según se dirá a continuación.

Y en conformidad, asimismo, con lo que disponen los artículos 764, 765, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de la presentación de fojas 138 contra la sentencia de nueve de diecisiete de junio de dos mil dieciséis, escrita a fojas 113, la cual por consiguiente es nula y se la reemplaza por la que se dicta a continuación sin nueva vista.

Se previene que el Ministro señor Muñoz no comparte la argumentación relativa a la diferencia entre los procedimientos invalidatorios iniciados por la Administración y requerida por terceros interesados o las partes, en su sustanciación o no, como tampoco la referencia al plazo máximo de ampliación del plazo, por cuanto entiende que la iniciación del procedimiento administrativo invalidatorio tiene la virtud de suspender el transcurso del plazo de prescripción, única forma de evitar traspasar a los administrados interesados los efectos de una conducta dilatoria y/o negligente de parte de la Administración. Queda en evidencia el adecuado



fundamento de lo expuesto, desde el momento que en el presente caso, de seguirse tal interpretación el recurso debe ser rechazado, puesto que el plazo se encuentra cumplido, incluso con la extensión o ampliación que se indica como máximo y, si el término se cuenta de otra forma, otorgando mayores días para su interposición, sustanciación y/o resolución, se está traspasando la caducidad que, se afirma, posee tal periodo. Es por lo anterior que no resulta adecuada la afirmación del párrafo final del motivo quinto, como la argumentación de los fundamentos décimo tercero y décimo cuarto.

De cualquier forma, de entenderse que existe un plazo sujeto a caducidad, la decisión debería adoptarse en 30 ó 45 días, dos años ó 3 años, término que, a no dudarlo, en ciertas circunstancias puede resultar insuficiente.

Acordado con el **voto en contra** del Abogado Integrante señor Prado, quien fue de parecer de rechazar el recurso de casación en el fondo deducido, teniendo para ello presente:

1) Que constituye una circunstancia fáctica asentada por el tribunal, el que la solicitud de invalidación fue presentada por Luis Fernando Maturana Crino quince días antes del vencimiento del plazo previsto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

2) Que, en consecuencia, el punto que esta Corte debe dilucidar se restringe a la procedencia de no admitir a



tramitación una solicitud de invalidación conforme con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, por ser insuficiente el plazo que resta para completar los dos años previstos en la referida norma, cuestión que se vincula directamente con la determinación de la naturaleza del plazo previsto en tal disposición.

3) Que, en relación a la determinación de la naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad consagrada en el aludido artículo 53, comparte este disidente lo expresado por la doctrina, esto es, que en la especie se está en presencia de un plazo de caducidad, toda vez que el precepto citado entrega la potestad invalidatoria a la Administración, la que debe ejercerse dentro del plazo de dos años previstos en el aludido artículo 53.

En este punto es importante recalcar que, al tratarse de un plazo de caducidad, es improcedente acudir a las instituciones de interrupción y suspensión, toda vez que ellas resultan propias de la prescripción, siendo inaplicables en la especie toda vez que en este caso únicamente se debe atender al transcurso del plazo, como fenómeno de carácter objetivo que determina que transcurridos los dos años expirará el término para ejercer la facultad de invalidar.

4) Al respecto, en doctrina se ha señalado: *"Este plazo, como cualquier otro término de caducidad es*



perentorio e improrrogable. Por ello considero que el término bienal del artículo 53 de la LBPA no puede ser alterado de oficio o a petición de los interesados, sea mediante su ampliación o a través de su reducción en el caso de la tramitación de urgencia, supuestos reconocidos en los artículos 26 y 62 de la LBPA, respectivamente. La razón es sencilla. La posibilidad de alteración de esos términos sólo puede estar referida a los plazos de la concreta tramitación procedimental, pero en caso alguno a la modificación de la estructuración reglada del ejercicio de la acción que pone en movimiento la potestad invalidatoria que regula el artículo 53. Si se permitiera a la administración alterar, sea ampliando o reduciendo ese plazo bienal, se produciría una disposición ilegal de uno de los aspectos mismos de la potestad, que en esta parte ha quedado al margen de la intervención discrecional del órgano administrativo". (Jaime Jara Schnettler, "La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia", Editorial Libromar, pp. 100- 107).

5) Que no desconoce este disidente la problemática planteada a raíz de la circunstancia relacionada con la posible dilación del procedimiento invalidatorio por parte de la Administración, cuestión que, claro está, generará las responsabilidades administrativas e indemnizatorias correspondientes, empero en caso alguno significa que se



deba desatender la naturaleza propia de la potestad invalidatoria contemplada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, cuyo texto es claro en señalar que la invalidación debe declararse en el término de dos años, atribución que caduca una vez transcurrido el referido plazo.

En este aspecto, el legislador no distingue entre el ejercicio de la facultad a petición de parte o de oficio por la Administración, cuestión que se justifica en tanto el aludido artículo 53 consagra un plazo de caducidad para la invalidación, es decir para retirar del ordenamiento jurídico aquellos actos afectos a un vicio de nulidad.

6) Que, en este orden de consideraciones, no es posible soslayar el referido término a través del aumento de plazo del procedimiento invalidatorio acudiendo al artículo 27 de la Ley N° 19.880, toda vez que los dos años no son ampliables de oficio como tampoco a petición de parte, no sólo por su naturaleza, sino porque además su regulación se establece para efectos de otorgar certeza a los particulares cuyos derechos se afianzan en el acto administrativo que se pretende anular.

7) Que, asentadas las ideas anteriores, parece indudable que la presentación de una solicitud de invalidación, quince días antes del vencimiento del plazo de dos años previsto en el artículo 53 de la ley en comento es tardía, toda vez que, tal como lo señalan los jueces



recorridos, no entrega a la Administración tiempo suficiente para llevar a cabo las etapas mínimas del procedimiento administrativo, las que no sólo se vinculan con el examen de admisibilidad y estudio de los antecedentes, sino que además con la audiencia que se debe entregar al interesado, incluyendo un tiempo para que éste presente las alegaciones que se estimen favorables a sus intereses, contemplándose además una serie de notificaciones que se deben realizar por carta certificada y que se entienden realizadas al tercer día desde su remisión, todo lo cual admite al menos un mes de tramitación, siendo éste un plazo razonable.

8) Que en estas condiciones, no es posible sostener que los sentenciadores incurrieran en el yerro jurídico que se les atribuye.

Regístrese.

Redacción a cargo Abogado Integrante señor Arturo Prado Puga y la prevención, de su autor.

Rol N° 45.807-2016.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Rosa del Carmen Egnem S., Sr. Carlos Aránguiz Z., Sr. Manuel Valderrama R., y el Abogado Integrante Sr. Arturo Prado P. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Prado por estar ausente. Santiago, 06 de julio de 2017.





XGGQBTRDXJ

Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

En Santiago, a seis de julio de dos mil diecisiete, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

